Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2015-0000167904

Datum 0 6 JULI 2015
Betreft Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel

I. Inleiding

In Nederland vinden we het belangrijk dat mensen van een goede oude dag kunnen genieten. De overheid legt daarvoor met de AOW een stevige, vertrouwde basis. Daarnaast kennen we een sterk stelsel van aanvullende pensioenen. Deze combinatie maakt het Nederlandse stelsel robuust en is een belangrijke reden dat ons land steevast hoog eindigt in internationale pensioenvergelijkingen. De afgelopen periode is met verschillende aanpassingen het huidig stelsel geborgd. Zo is de governance van pensioenfondsen versterkt, de communicatie verbeterd en is de financiële houdbaarheid versterkt. Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de uitdagingen die de veranderende maatschappij met zich mee brengt voor het aanvullend pensioenstelsel.

Steeds meer mensen voelen zich onzeker over hun pensioen. De financiële crisis heeft laten zien dat pensioenuitkeringen niet zo zeker zijn als altijd gedacht. Mensen hebben minder vertrouwen in hun eigen pensioen en in het pensioenstelsel. Tegelijkertijd verandert de arbeidsmarkt, worden mensen steeds ouder en verandert de manier waarop mensen werken en leven. Dit vraagt om een pensioenstelsel dat daarbij aansluit en klaar is voor de 21ste eeuw. Een transparant, stevig stelsel waar mensen vertrouwen in kunnen hebben.

De afgelopen periode heeft het kabinet gekeken naar verschillende mogelijkheden voor de inrichting van een toekomstig stelsel. De opbrengst van de Nationale Pensioendialoog die ik het afgelopen jaar heb gevoerd met vele betrokkenen, is hierbij het uitgangspunt geweest. Aan de hand daarvan heeft het kabinet vijf varianten voor de toekomstige inrichting van het stelsel van aanvullende pensioenen bezien, die behulpzaam zijn geweest bij de gedachtebepaling binnen het kabinet. Dit heeft geresulteerd in een aantal hoofdlijnen voor een toekomstige inrichting van het stelsel van aanvullende pensioenen in Nederland. Een stelsel dat sterke fundamenten heeft, maar aanpassing behoeft door veranderende omstandigheden. Daarbij moeten we de sterke elementen van het huidige stelsel behouden: de mogelijkheid om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te opbouwen, waarbij de verplichtstelling zorgt voor een brede dekking. Tegelijkertijd wordt het stelsel op een aantal belangrijke punten versterkt: het wordt transparanter, eenvoudiger en beter toegesneden op de verschillende kenmerken en behoeften van deelnemers.

Met deze hoofdlijnen geeft het kabinet richting, maar laat het ook ruimte voor verdere invulling en overleg. Deze ruimte is nodig, omdat een hervorming van het pensioenstelsel een complex en veelomvattend traject is, dat jaren in beslag zal nemen. Bij de inrichting van het stelsel willen we creatief zijn en innovatieve oplossingen omarmen. Een zorgvuldige uitwerking en het verzekeren van een breed draagvlak staan hierbij voorop. Daarom ga ik de komende periode in gesprek met alle belanghebbenden bij een goed pensioen over de hoofdlijnen en de wijze waarop we die verder kunnen uitwerken. Aan het slot van deze brief beschrijf ik het vervolgtraject dat het kabinet daarbij voor ogen staat.

De opbouw van deze brief is als volgt. In paragraaf II herhaal ik kort de opbrengst van de Nationale Pensioendialoog. In paragraaf III beschrijf ik de waarden die het kabinet van belang acht voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Daarna ga ik in paragraaf IV in op maatschappelijke trends en ontwikkelingen en geef ik aan waarom die nopen tot verandering. Paragraaf V bevat de varianten die het kabinet de afgelopen maanden heeft bezien. In paragraaf VI schets ik dan de hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel. Alvorens af te sluiten ga ik in paragraaf VII in op de belangrijke vraag hoe nu verder te gaan.

II. Opbrengst Nationale Pensioendialoog

Om ons stelsel van aanvullende pensioenen toekomstbestendig te maken, moeten we het aanpassen aan de veranderende manier waarop mensen leven en werken. Daarbij is het van belang om de sterke punten van ons pensioenstelsel vast te houden. Dat is de belangrijkste conclusie uit de Nationale Pensioendialoog, die ik het afgelopen jaar namens het kabinet heb gevoerd en waarover ik uw Kamer op 19 januari jl. rapporteerde[1].

Een groot gezelschap aan burgers, wetenschappers, denktanks, werknemers- en werkgeversorganisaties, jongeren- en ouderenorganisaties, belangenorganisaties en pensioenuitvoerders heeft meegedaan aan de brede dialoog over de maatschappelijke houdbaarheid van ons stelsel van aanvullende pensioenen in de 21ste eeuw. De Nationale Pensioendialoog leverde een vijftal rode draden op voor de versterking van het pensioenstelsel:

1. Maak de pensioenen transparanter en minder complex;
2. Speel in op de veranderende arbeidsmarkt;
3. Zorg voor een betere aansluiting van het aanvullend pensioen op individuele behoeftes;
4. Bekijk hoe en met wie solidariteit duurzaam kan worden georganiseerd;
5. Overheid, sociale partners en burger zijn samen verantwoordelijk.

Na de voortgangsrapportage van 19 januari jl. zijn nog andere bijdragen binnengekomen. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft een waardevol rapport uitgebracht[2]. De SER schrijft dat aanpassing en versterking van het pensioenstelsel nodig is, gezien de economische ontwikkelingen, de demografie, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en veranderende behoeften van mensen. De SER heeft de fundamenten van een toekomstig pensioenstelsel geanalyseerd aan de hand van vier hoofdvarianten, met verschillende kenmerken qua kapitaalopbouw (pensioenvermogen), keuzevrijheid, mate van collectiviteit en risicodeling. Die varianten zijn:

---

[1] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, 241.
[2] SER-rapport "Toekomst pensioenstelsel", februari 2015. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 32 043, 254.

- Uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw;
- Nationale pensioenregeling;
- Persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling;
- Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling.

De laatste variant, persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling, wordt door de SER gekwalificeerd als interessant, maar nog onvoldoende bekend. Deze variant is de SER nader aan het uitwerken. Ook adresseert de SER de vraagstukken die zich bij een overgang naar een ander pensioenstelsel kunnen voordoen.

Daarnaast is recent een onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) verschenen naar pensioenstelsels in andere landen[3]. Er zijn grote verschillen tussen landen. Zo zijn er landen die net als Nederland een corporatistische traditie kennen, waar het pensioen van oudsher een arbeidsvoorwaarde is en sociale partners een grote rol spelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor Zweden en Denemarken. Er zijn ook landen waar sociale partners nauwelijks een rol spelen en pensioenopbouw voor zowel werknemers als zelfstandigen verplicht is. Daar speelt de overheid een grotere rol. Dat is bijvoorbeeld het geval in Australië en Chili. De historische en culturele achtergrond van een land bepaalt in grote mate hoe om wordt gegaan met elementen zoals deelname, solidariteit, risicodeling en verantwoordelijkheid.

De uitkomsten van de Nationale Pensioendialoog zijn voor het kabinet leidend bij de aanpassing van het pensioenstelsel. Voor een overzicht van alle bijdragen van verschillende organisaties verwijs ik graag nog eens naar de website www.denationalepensioendialoog.nl.

III. Waarden voor een toekomstbestendig pensioenstelsel

Verschillende maatschappelijke trends en ontwikkelingen maken versterking van het pensioenstelsel nodig. Maar alvorens daarop in te gaan, is het goed om stil te staan bij de waarden die het kabinet van belang acht bij de inrichting van een toekomstbestendig pensioenstelsel.

1. De AOW als basis voor een goede oude dag voor iedereen
De overheid legt met de AOW als basispensioen een stevig fundament voor een goede oude dag. De AOW is vertrouwd, gewaardeerd, herkenbaar en zorgt voor een basisinkomen voor iedereen na pensionering. Mede dankzij de AOW behoort de armoede onder ouderen in Nederland tot de laagste in Europa.

2. Een grote terugval in levensstandaard na pensionering voorkomen
Maar mensen willen meer dan het voorkomen van armoede: zij willen dat ze na pensionering ongeveer kunnen blijven leven zoals ze gewend zijn. Daarvoor moeten zij tijdens hun werkzame leven geld opzij leggen voor later, als zij niet meer kunnen of willen werken. Zo kan een gepensioneerde zijn of haar levensstandaard behouden. Ook kan een te groot beroep op toeslagen en andere collectieve middelen worden voorkomen. De overheid maakt de opbouw van een aanvullend pensioen fiscaal aantrekkelijk. Daarnaast stelt zij op verzoek van het bedrijfsleven de deelneming verplicht aan een bedrijfstakpensioenfonds dat voor een hele sector een pensioenregeling uitvoert. De fiscale facilitering en de verplichtstelling hebben er toe geleid dat het Nederlandse stelsel internationaal gezien een groot bereik heeft en dat werkenden over het algemeen een goed

[3] CPB-notitie: Internationale vergelijking van pensioenstelselsels: Denemarken, Zweden, Chili, Autralië (juni 2015).

aanvullend pensioen opbouwen. Voor gepensioneerde werknemers is het pensioeninkomen een mix van de AOW en een gespaard aanvullend pensioen. In die mix ligt een grote kracht van het Nederlandse stelsel. Het CPB noemt in haar internationale vergelijking van pensioenstelsels het gebruik van meerdere pijlers een veelgebruikte vorm van risicospreiding. Het maakt de oudedagsvoorziening minder kwetsbaar. De AOW wordt op omslagbasis gefinancierd, wat betekent dat de huidige werkenden betalen voor de huidige ouderen. Daardoor wordt de AOW minder geraakt door schokken op de financiële markten. En het aanvullend pensioen bestaat uit gespaard kapitaal.

3. Samen risico's delen
Samen in een collectief pensioen opbouwen heeft belangrijke voordelen: er kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd en er kan solidariteit worden georganiseerd. Solidair zijn met elkaar binnen een collectief kan welvaartswinst opleveren doordat risico's onder deelnemers gedeeld worden. Hierdoor kan een beter pensioenresultaat worden behaald en is iedereen gemiddeld genomen beter af. Risicodeling is een wezenlijk kenmerk van een goede pensioenvoorziening. Er zijn verschillende vormen van risicodeling en er zijn verschillende manieren waarop risicodeling kan worden vormgegeven. Zo is er bijvoorbeeld het risico dat iemand langer leeft dan gemiddeld waardoor zijn gespaarde pensioen niet voldoende is om een levenslange uitkering te betalen. Ook is er het risico dat de samenleving als geheel langer leeft dan verwacht. Daarnaast zijn er financiële risico's zoals het risico op inflatie, het renterisico en het beleggingsrisico. Bij het collectief delen van de verschillende vormen van risico's spelen verschillende afwegingen: voors en tegens moeten tegen elkaar worden afgewogen. Deze staan beschreven in bijlage 1 bij deze brief.

4. Een transparant en eenvoudig pensioen
De meest gehoorde uitspraak tijdens de Nationale Pensioendialoog was dat mensen willen dat hun pensioen transparanter en eenvoudiger wordt. Veel mensen weten niet waarop ze kunnen rekenen als ze met pensioen gaan. Zij hebben geen inzicht in de manier waarop het pensioen tot stand komt, de factoren die erop van invloed zijn en de beslissingen die erover worden genomen. Velen benadrukken daarom het belang van een betere communicatie. Met de wet Pensioencommunicatie bevordert het kabinet dat pensioenuitvoerders hun deelnemers duidelijk en evenwichtig informeren over hun pensioen, en daarbij aansluiten bij hun informatiebehoeften en kenmerken. Maar een goede communicatie kan niet verhullen dat het pensioensysteem ook gewoon ingewikkeld is. Dat heeft te maken met de manier waarop in Nederland aanvullende pensioenen collectief worden opgebouwd. In een collectief delen deelnemers risico's met elkaar. Dit heeft voordelen, maar zorgt er ook voor dat mensen niet goed kunnen zien wat hun aandeel is in het collectief. Het is belangrijk dat risicodeling op een transparante en evenwichtige wijze plaatsvindt. De deelnemer moet inzicht hebben in de risico's die worden gedeeld. En bepaalde generaties mogen niet structureel worden benadeeld ten opzichte van andere.

5. Een op maat gesneden pensioen
De waarde van het pensioen voor de deelnemer hangt in belangrijke mate af van de mate waarin het is toegesneden op zijn persoonlijke situatie. De behoefte aan een op maat gesneden pensioen neemt toe met de diversiteit en individualisering in de samenleving en met het opleidingsniveau. Zowel maatwerk als het bieden van keuzemogelijkheden kunnen aan deze behoefte tegemoet komen en zorgen voor een op maat gesneden pensioen. Bij maatwerk stemt de pensioenuitvoerder bepaalde beslissingen af op de veronderstelde behoeften en kenmerken van

groepen deelnemers en pensioengerechtigden. Bij keuzemogelijkheden heeft de deelnemer of de pensioengerechtigde zelf de mogelijkheid om elementen van zijn pensioen af te stemmen op zijn persoonlijke voorkeuren en karakteristieken. Het bieden van keuzemogelijkheden kan bovendien de betrokkenheid van mensen bij hun oudedagsvoorziening vergroten. Maar mensen kunnen het maken keuzes ook als lastig ervaren. Grenzen aan de keuzevrijheid, een effectieve ondersteuning van mensen bij het maken van keuzes en het aanbieden van goede standaardopties zijn van belang om mensen te helpen en verkeerde keuzes te voorkomen.

6. Een goed pensioen is een gedeelde verantwoordelijkheid
Overheid, werkgevers en werkenden dragen elk vanuit hun eigen rol bij aan een goede oudedagsvoorziening. In Nederland is het aanvullende pensioen ontstaan vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers, zelfs lang voor de komst van de AOW. De meeste pensioenfondsen zijn ingericht langs de lijnen van bedrijfstak of onderneming. Sociale partners bekijken aan de cao-tafel wat ze over hebben voor het pensioen, rekening houdend met de kenmerken van de sector of de eigen onderneming. De overheid stimuleert de totstandkoming van arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen door ze op verzoek verplicht te stellen en ze fiscaal te faciliteren. Zo dragen werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het aanvullend pensioen.

7. Vertrouwen in het pensioenstelsel
Vertrouwen in het pensioenstelsel is essentieel. Het kabinet ziet dat pensioenfondsen mede door de financiële crisis en de lage rente al jarenlang in zwaar weer zitten. Maar ook de vergrijzing van de bevolking heeft verstrekkende gevolgen voor de fondsen. Dit heeft geleid tot het uitblijven van indexatie of zelfs het korten van pensioenen. Hierdoor is het vertrouwen in het pensioenstelsel afgenomen. Mensen zijn onzeker over hun pensioen. Dit geldt voor jong en oud, man en vrouw, lage en hoge inkomens. Het kabinet vindt het belangrijk dat het vertrouwen van de mensen wordt hersteld. We kunnen niet terug naar de tijd van vóór de crisis, toen de inherente onzekerheden van het pensioen onder de oppervlakte bleven door een gunstig economisch tij. De meeste mensen beseffen nu dat volledige zekerheid over het pensioen niet bestaat – of alleen ten koste van een zeer laag pensioenresultaat. Om te komen tot een adequaat inkomensniveau na pensionering moeten er risico's worden genomen en gedeeld. Anders zou een pensioenstelsel met adequate pensioenen onbetaalbaar en daarmee onbereikbaar worden.

Maar ook zonder absolute zekerheid is het mogelijk om het vertrouwen in het pensioenstelsel te herstellen. Daarvoor is nodig dat het pensioen transparanter en eenvoudiger is en dat de communicatie over pensioen helder is zodat de deelnemer inzicht heeft in het verwachte pensioen en zich bewust is van de risico's. Sommige mensen helpt het ook als zij meer aan het stuur zitten als het gaat om hun pensioenopbouw. Zodat zij keuzes kunnen maken in een veilige omgeving. Vertrouwen is de kern van een (toekomstbestendig) pensioenstelsel.

IV. Maatschappelijke trends: waarom is verandering nodig?

Verschillende maatschappelijke trends en ontwikkelingen leggen de kwetsbaarheden van het pensioenstelsel bloot en maken aanpassing noodzakelijk.

Veranderende arbeidsmarkt: steeds meer werkenden bouwen geen adequaat pensioen op

De arbeidsmarkt verandert. De dynamiek is sterk toegenomen. Het wordt steeds minder gebruikelijk om gedurende een lange periode bij één werkgever te werken. Periodes van werknemerschap en zelfstandig werken wisselen elkaar soms af en er is een grote variatie in arbeidscontracten ontstaan. Het aantal zelfstandigen groeit, evenals het aantal werknemers met flexibele contracten (flexwerkers). De levensduur van bedrijven en sectoren neemt af. Hierdoor ontstaan er steeds meer groepen werkenden voor wie het aanvullend pensioen niet vanzelfsprekend is geregeld.

Zo zijn zelfstandigen, anders dan de meeste werknemers, niet verplicht om aanvullend pensioen op te bouwen. Vaak doen zij dat ook niet. Ook flexwerkers vormen een groep op de arbeidsmarkt die de afgelopen decennia is gegroeid. Flexwerkers bouwen vaak kleine stukjes pensioen op bij verschillende fondsen, die in een later stadium vanwege de hoge uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt door pensioenuitvoerders worden afgekocht. Verder hebben flexwerkers te maken met wachttijden[4] voordat hun pensioenopbouw bij een nieuwe werkgever van start gaat. Hierdoor missen zij steeds een aantal maanden en is hun uiteindelijke pensioenopbouw vaak beperkt. Maar ook van de werknemers bouwt een gedeelte geen pensioen op, de zogenoemde 'witte vlek'[5]. Als werkenden onvoldoende of geen pensioen opbouwen is dat niet alleen een probleem voor henzelf, maar kan dat ook leiden tot een probleem voor de overheid door een hogere druk op collectieve voorzieningen.

Aan de andere kant zijn er werknemers die verplicht zijn meer pensioen op te bouwen dan ze nodig hebben, omdat zij bijvoorbeeld spaargeld, een eigen huis of andere vermogensbronnen hebben. De mogelijkheid bestaat dat deze werknemers liever eerder in hun leven meer te besteden hadden gehad, zodat er ook in deze gevallen (ondanks de hoogte van het pensioen) eigenlijk geen sprake is van een adequaat pensioen. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende verschillen in pensioenopbouw tussen heterogene groepen werkenden roepen vragen op over de reikwijdte van het stelsel van aanvullende pensioenen.

Doorsneesystematiek wringt met arbeidsmarkt en tast draagvlak voor pensioenstelsel aan

De doorsneesystematiek voor pensioenopbouw houdt in dat iedereen, jong en oud, binnen eenzelfde pensioenfonds dezelfde premie betaalt en daarvoor elk jaar dezelfde pensioenopbouw krijgt. Dit lijkt eerlijk, maar is actuarieel niet fair, omdat de premie die een jongere inlegt in werkelijkheid meer pensioen opbrengt dan de premie die een oudere collega afdraagt. De premie van de jongere kan immers langer renderen. De doorsneesystematiek leidt tot herverdeling van jongere naar

[4] Zie artikel 14, lid 2 van de Pensioenwet.

[5] Werknemers die geen pensioen opbouwen omdat hun werkgever geen pensioenregeling aanbiedt of die niet deelnemen aan de door hun werkgever aangeboden pensioenregeling.

oudere (45-plus) werknemers. Dit tast het draagvlak voor het stelsel aan. Steeds meer jongeren vinden dat ze, vergeleken met de opbouw die ze krijgen, te veel betalen voor hun pensioen. Of dat de werkgever er te veel voor betaalt, zodat er voor hen minder loon resteert. Door de vergrijzing kunnen jongeren van nu er bovendien niet op rekenen dat zij zelf, als zij ouder worden, in dezelfde mate "gesubsidieerd" zullen worden door een volgende generatie jongeren. De verhouding tussen jongere betalers en oudere ontvangers wordt door de vergrijzing immers ongunstiger. Zo zet de herverdeling tussen generaties via de doorsneesystematiek het maatschappelijk draagvlak voor het pensioenstelsel onder druk. In de Nationale Pensioendialoog werd de onrechtvaardigheid van de doorsneesystematiek vaak genoemd. Ook het CPB en de SER herkennen dit probleem.

Daarnaast staat de doorsneesystematiek vernieuwing van het stelsel in de weg. Het belemmert bijvoorbeeld de mogelijkheid voor meer eigen keuzes binnen de pensioenregelingen. Zo is het gebruiken van pensioenpremie voor de financiering van de eigen woning complex, omdat er voor werknemers een verschil zit tussen de waarde van de pensioenopbouw en van de ingelegde premie. Voor jongeren is de waarde van de ingelegde premie hoger dan de opbouw die ze ervoor krijgen. Zouden zij hun premiewaarde gebruiken voor de financiering van een huis, dan heeft dit een negatieve invloed op de pensioenopbouw van oudere werknemers.

De doorsneesystematiek staat bovendien op gespannen voet met de veranderende arbeidsmarkt. Levenslang dezelfde werkgever maakt steeds meer plaats voor flexibelere arbeidspatronen. Werknemers die halverwege hun carrière zelfstandige worden en vanaf dat moment pensioen opbouwen tegen een actuariële premie, ontvangen een derde minder pensioen dan waar ze voor betaald hebben. Voor zover werknemers zich hiervan bewust zijn, zal dit een verstorende werking hebben op de gewenste arbeidsmobiliteit, en voor zover ze zich hiervan niet bewust zijn, zal dit leiden tot minder pensioenopbouw dan verwacht. Andersom kan instappen op latere leeftijd zeer lucratief zijn doordat kan worden geprofiteerd van een relatief hoge opbouw, zonder daar zelf als jongere aan te hebben meebetaald.

Grotere risico's voor deelnemers leiden tot behoefte aan transparantie over verdeling van risico's

Pensioendeelnemers lopen meer risico's dan vroeger. In het verleden konden tegenvallers, zoals lage beleggingsrendementen, nog relatief gemakkelijk worden opgevangen met een verhoging van de pensioenpremies. Tegenwoordig is dat lastiger, omdat er door vergrijzing minder premiebetalers zijn. Daarbij komt dat werkgevers minder vaak bereid zijn het risico te dragen van oplopende pensioenlasten. Pensioenfondsen moeten daarom eerder uitwijken naar het niet-indexeren of korten van de pensioenaanspraken, zoals in afgelopen jaren is gebeurd. Veel ouderen hebben daardoor het gevoel dat hun rechten zijn afgepakt, terwijl jongeren er weinig vertrouwen in hebben dat er nog geld in de pot zit als zij met pensioen gaan. In de Nationale Pensioendialoog klonk dan ook een unanieme roep om meer duidelijkheid en transparantie over de pensioenrechten en -risico's. Deelnemers willen heldere afspraken vooraf zodat ze met enige zekerheid weten waar ze aan toe zijn. Anders ontstaan onvermijdelijk discussies over de verdeling van de pensioenpot, vaak langs de scheidslijnen van jong en oud. Dit is veel deelnemers aan de dialoog een doorn in het oog. Zij willen graag weer gezamenlijk streven naar het gemeenschappelijk belang van een goed pensioen voor iedereen.

Macro-economische ontwikkelingen leggen kwetsbaarheid van bestaande pensioenovereenkomsten bloot

De uitkeringsovereenkomst en de premieovereenkomst zijn de twee soorten pensioenovereenkomsten die het meest gebruikt worden. Bij de uitkeringsovereenkomst wordt de ingelegde premie direct omgezet in een aanspraak op een pensioenuitkering. Bij de premieovereenkomst wordt met de ingelegde premie een kapitaal opgebouwd, dat bij pensionering wordt omgezet in een levenslange vaste uitkering. Beide contractvormen kennen in hun huidige vorm voordelen maar ook kwetsbaarheden.

Traditioneel zijn pensioenen in Nederland vaak uitkeringsovereenkomsten. Aan de deelnemer is een pensioenaanspraak toegezegd met een hoge mate van zekerheid. Decennialang kon deze zekerheid ook waargemaakt worden. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat die hoge mate van zekerheid kwetsbaar is. Dat ging in eerste instantie ten koste van de indexatie. Na de financiële crisis van 2001 zijn de meeste overeenkomsten al omgezet van eindloonregelingen naar middelloonregelingen, waarmee de indexatie afhankelijk werd van de financiële situatie van het fonds. De laatste jaren is door de volgende financiële crisis echter ook de nóminale zekerheid op het pensioen verder onder druk komen te staan. Onzekerheden zijn zo groot geworden dat er op grote schaal pensioenen gekort moesten worden.

Het nieuwe financieel toetsingskader (ftk) zorgt voor rust. Fondsen hoeven niet direct te reageren op schommelingen op financiële markten en eventuele kortingen kunnen worden gespreid. Bij de invoering van het nieuwe ftk heb ik in het parlement aangegeven dat dit een noodzakelijke tussenstap is en dat verder nadenken over de aard van de pensioenovereenkomst onvermijdelijk is. De herziening van het ftk biedt immers geen oplossing voor het onderliggende fundamentele probleem, dat de huidige uitkeringsovereenkomst meer zekerheid suggereert dan kan worden waargemaakt. Omdat de risico's impliciet en intransparant worden gedeeld tussen gepensioneerden, werkenden en toekomstige deelnemers, ontstaan draagvlakrisico's voor het stelsel zodra er grote tegenvallers moeten worden geïncasseerd.

Ook heeft een pensioenfonds dat een uitkeringsovereenkomst uitvoert weinig ruimte voor maatwerk in beleggingen. Daar komt bij dat schokken op de financiële markten via de pensioenregelingen de economische op- en neergang versterken. Het pensioensysteem is procyclisch. Zeker gezien de omvang van de pensioensector in verhouding tot de economie is dit een voortdurend aandachtspunt. Als in slechte tijden de pensioenvermogens dalen en pensioenpremies stijgen om de buffers aan te vullen, dan heeft dat negatieve gevolgen voor koopkracht, concurrentiepositie en werkgelegenheid. Een toekomstbestendig stelsel voorkomt zoveel mogelijk dat als gevolg van verwerking van financiële schokken de pensioenpremies stijgen in economisch slechte tijden en dalen in economisch goede tijden.

Omdat de uitkeringsovereenkomsten in de huidige vorm kwetsbaar zijn, moeten we op zoek naar verbeteringen. Maar ook het belangrijkste alternatief dat nu bestaat, de premieovereenkomst, kent kwetsbaarheden. De premieovereenkomst die we nu kennen geeft geen optimaal pensioenresultaat, doordat beperkingen worden gesteld aan de beleggingsmogelijkheden. Zo moet het gespaarde kapitaal op het moment van pensionering in één keer worden omgezet in een levenslange

pensioenuitkering en mag daarna niet meer worden doorbelegd. Ook zijn de mogelijkheden voor collectieve risicodeling in de huidige premieovereenkomst beperkt. Hierdoor kan minder rendement worden behaald en minder pensioen worden uitbetaald.

Toegenomen diversiteit en individualisering vragen om maatwerk en keuzemogelijkheden

Nederland is cultureel diverser en individualistischer geworden. Ook de manier waarop mensen werken en leven loopt uiteen. Daardoor groeit de behoefte aan een pensioenopbouw die past bij persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Meer mensen willen hun eigen keuzes kunnen maken. Ze zijn gewend dat er meer te kiezen valt en zijn daar ook beter toe in staat, dankzij een stijgend opleidingsniveau en eenvoudiger toegang tot informatie via het internet. Tijdens de Nationale Pensioendialoog is gebleken dat er bij sommigen behoefte is aan meer maatwerk en keuzemogelijkheden voor pensioendeelnemers. De inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel biedt hiervoor in vergelijking met andere landen weinig ruimte. De huidige uitkeringsovereenkomsten hebben immers een "one size fits all" karakter. Maatwerk is in dergelijke overeenkomsten moeilijk te realiseren omdat is geregeld dat alle deelnemers dezelfde premie inleggen en de daarmee dezelfde aanspraken opbouwen. Daarnaast is pensioen voor veel mensen een complex financieel product, en willen zij niet gedwongen worden om ingewikkelde keuzes te maken. Een goede keuzearchitectuur, met standaardopties en begeleiding bij het maken van keuzes, is dus essentieel. Meer maatwerk en keuzemogelijkheden vragen dus ook om een uitgebreidere zorgplicht voor pensioenuitvoerders.

V. Varianten

Om inzicht te krijgen in mogelijke ontwikkelingsrichtingen van het pensioenstelsel en het kabinet te ondersteunen bij zijn gedachtevorming, zijn uit de opbrengst van de Nationale Pensioendialoog vijf mogelijke varianten samengesteld. Deze varianten zijn bedoeld om het brede spectrum van denkbare toekomstige pensioenstelsels in kaart te brengen. Sommige varianten lijken sterk op de varianten die de SER in beeld heeft gebracht, maar er zijn ook andere mogelijkheden in ogenschouw genomen. Het kabinet heeft de volgende varianten meegenomen in zijn gedachtebepaling:

- Optimalisering bestaande uitkeringsovereenkomst;
- Persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling;
- Keuzes binnen algemeen verplichte pensioenopbouw;
- Vrijwillig individueel pensioen;
- Nationaal pensioen.

Het is mogelijk om elementen uit de verschillende varianten met elkaar te combineren. De keuze beperkt zich dus niet tot bovengenoemde varianten, maar er is een veelvoud van mogelijkheden. Binnen al die mogelijkheden zijn verschillende keuzes mogelijk. De SER heeft verschillende keuzemogelijkheden in beeld gebracht.[6] Bijlage 2 bevat een beknopte beschrijving van de vijf varianten. Hierna wordt beschreven hoe het kabinet vanuit de verschillende varianten tot de hoofdlijnen voor een toekomstigbestendig stelsel is gekomen.

---

[6] SER-rapport "Toekomst van het pensioenstelsel, februari 2015, p. 56 e.v.

Verandering met behoud van de sterke elementen: extreme varianten vallen af

Twee varianten staan ver weg van het huidige stelsel: vrijwillig individueel pensioen en het nationaal pensioen. Deze varianten bevinden zich aan de twee uitersten van het spectrum. Bij een vrijwillig individueel pensioen wordt zoveel mogelijk overgelaten aan het individu en de markt, terwijl bij een nationaal pensioen de overheid alles regelt. Het kabinet heeft deze beleidsvarianten wel in overweging genomen maar ze ook weer verlaten, omdat ze onvoldoende aansluiten bij de uitkomst van de Nationale Pensioendialoog. Daaruit kwam naar voren dat het weliswaar nodig is om het stelsel aan te passen aan de veranderende manier waarop we leven en werken, maar evenzeer dat mensen de sterke punten van het huidig stelsel willen behouden. Een totaal andere inrichting van het pensioenstelsel past daar niet bij. Op verschillende onderdelen hebben deze varianten eigenschappen die afdoen aan de kracht van het huidige stelsel.

Vrijwillig individueel pensioen geeft de deelnemer onvoldoende bescherming

In de variant met een vrijwillig individueel pensioen krijgt de deelnemer binnen het tweede pijler pensioen zeer veel keuzevrijheid om het eigen pensioen in te richten, net zoals nu al het geval is in de derde pijler. Daardoor gaan de tweede en derde pijler sterk op elkaar lijken. De deelnemer heeft zelfs de vrijheid om af te zien van pensioenopbouw.
Keuzevrijheid kent voordelen in de zin dat de betrokkenheid van mensen vergroot kan worden en dat het pensioen beter aansluit op individuele behoeften. Gedragseconomische inzichten laten echter zien dat te veel keuzevrijheid kan leiden tot verkeerde keuzes of dat mensen überhaupt geen keuzes maken. Zo ontstaat het risico dat mensen onvoldoende of in het geheel niet sparen voor de oude dag vanwege kortzichtigheid of het gebrek aan inzicht in complexe financiële producten. Het risico bestaat dan dat veel mensen na pensionering een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Dat sluit niet aan bij het belang dat kabinet eraan hecht om een grote terugval in inkomen na pensionering te voorkomen. Ook wordt het stelsel met te veel keuzes niet transparanter en eenvoudiger voor de deelnemer. Daarnaast gaan in deze individuele variant de voordelen van het met elkaar delen van risico's binnen een collectief verloren. Zo ontstaat de mogelijkheid tot risicoselectie waarbij mensen vermogen uit het stelsel halen als ze denken dat ze er onvoldoende voordelen hebben. Ook uit de internationale vergelijking van het CPB blijkt dat vormen van grote individuele keuzevrijheid nadelen kennen.

Nationaal pensioen sluit niet aan bij individuele behoeften en past niet bij een gedeelde verantwoordelijkheid

Een van de sterke elementen en waarden van een toekomstig pensioenstelsel is dat pensioen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de overheid, de sociale partners en het individu. De AOW als basisvoorziening van overheidswege (eerste pijler), de aan de arbeidsrelatie gerelateerde aanvullende pensioenen (tweede pijler) en de vrijwillige individuele pensioenbesparingen (derde pijler). Bij een nationaal pensioen wordt deze verantwoordelijkheid eenzijdig bij de overheid neergelegd. Zo kunnen sociale partners niet langer rekening houden met de kenmerken van de sector en verdwijnt de zorg van de werkgever voor een goed pensioen van de werknemer. Tijdens de Nationale Pensioendialoog werd door veel mensen aangegeven dat zij weliswaar een rol zien voor de overheid bij het stellen

van kaders, maar niet in een overheid die gaat over de toedeling van het opgebouwde vermogen aan de deelnemers. Bovendien sluit één pensioenregeling vanuit de overheid onvoldoende aan bij een op maat gesneden pensioen.

Daarmee blijven de eerste drie varianten over. Hoe verschillend ze ook zijn, ze hebben elk elementen die een waardevolle rol kunnen spelen in een toekomstig pensioenstelsel en die nader uitgewerkt kunnen worden.

VI. De hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel

Op basis van de opbrengst van de Nationale Pensioendialoog (paragraaf II), de waarden voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (paragraaf III), de maatschappelijke trends en ontwikkelingen (paragraaf IV) en de varianten (paragraaf V) komt het kabinet tot een aantal richtinggevende hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel.

1. Een gedifferentieerde aanpak: een toereikend aanvullend pensioen voor alle werkenden

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben geleid tot een grote variatie in pensioenopbouw tussen aan de ene kant werknemers die verplicht voor hun pensioen sparen en aan de andere kant werknemers in de witte vlek, flex-werkers en zelfstandigen. Het vergt een gedifferentieerde aanpak om alle werkenden te ondersteunen bij de opbouw van een adequaat aanvullend pensioen: niet te weinig én niet te veel. Het kabinet wil daartoe onder meer samen met sociale partners en zelfstandigenorganisaties verder de mogelijkheden verkennen.

In Nederland worden alle werkenden fiscaal gestimuleerd om te sparen voor hun pensioen. Voor het grootste deel van de werknemers geldt dat zij hierbij geen eigen keuze hebben: zij vallen onder een collectieve, verplichtgestelde pensioenregeling die door sociale partners is overeen gekomen. Er zijn op de arbeidsmarkt twee groepen die niet verplicht worden om aanvullend pensioen op te bouwen: werknemers in de witte vlek en de (heterogene groep) zelfstandigen. Daarnaast is er een groep flexwerkers die wel verplicht aanvullend pensioen opbouwt maar hierbij de nodige belemmeringen ervaart. Deze groepen bouwen in toenemende mate onvoldoende of geen pensioen op. Dat is individueel en maatschappelijk ongewenst. Tegelijkertijd zijn er werknemers die verplicht meer pensioen opbouwen dan waar ze behoefte aan hebben, gezien de samenhang met andere vermogensbronnen zoals individuele pensioenbesparingen, vrije besparingen of een eigen woning, die voor lagere woonlasten zorgt.

Het kabinet vindt het belangrijk dat álle werkenden een toereikend aanvullend pensioen moeten kunnen opbouwen dat kan worden afgestemd op de individuele situatie. Daarbij is het kabinet van mening dat een vorm van verplichtstelling voor werknemers moet worden gehandhaafd. Een vorm van verplichtstelling is een manier om te voorkomen dat werknemers te weinig sparen, verschaft continuïteit om welvaartswinst van collectieve risicodeling te kunnen incasseren en kan neerwaartse concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengaan.

Tegelijkertijd ziet het kabinet dat er sprake is van een grote variatie in de huidige pensioenopbouw tussen groepen, mede ingegeven door een regelmatig veranderde "werkstatus". Ook de wensen ten aanzien van de opbouw van het pensioen lopen uiteen. Daarom ligt een gedifferentieerde aanpak het meest voor

Datum
06 JULI 2015
Onze referentie
2015-0000167904

de hand. Er zijn verschillende manieren om de groepen die nu te weinig pensioen opbouwen te ondersteunen om meer pensioen op te bouwen. In de Nationale Pensioendialoog zijn er enkele genoemd, uiteenlopend van goede voorlichting tot automatische pensioenopbouw als standaardoptie ("default") met een uitstapmogelijkheid ("opt out") of een specifiek fonds voor bijvoorbeeld flexwerkers. Daarbij kan rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van elke groep, zoals zelfstandigen die gewend zijn eigen financiële beslissingen te nemen en vaker een vermogen opbouwen in de eigen zaak dat ook als oudedagsvoorziening kan dienen. Daarnaast kan de introductie van meer maatwerk en keuzevrijheid een oplossing bieden voor de groep die door een verplichtgestelde pensioenregeling te veel spaart (zie ook hoofdlijn 4).

2. *Overgang naar een actuarieel correcte systematiek van pensioenopbouw*

Het kabinet heeft de ambitie om over te stappen op een actuarieel correcte systematiek van pensioenopbouw en heeft daarbij de voorlopige voorkeur voor een systeem van degressieve pensioenopbouw. Het kabinet zal in overleg met sociale partners en de pensioensector de mogelijkheden van een evenwichtige transitie verkennen. Daarbij gelden onder andere budgettaire, juridische, fiscale en institutionele randvoorwaarden en zijn ook de inkomens- en arbeidsmarkteffecten van belang.

Zoals beschreven in paragraaf IV heeft de herverdeling van jong naar oud binnen pensioenregelingen als gevolg van de doorsneesystematiek ongewenste maatschappelijke, financiële en arbeidsmarkteffecten. De doorsneesystematiek staat transparantie en een evenwichtige verdeling van risico's in de weg. Het kabinet ziet afschaffing van de doorsneesystematiek als een belangrijke stap op weg naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Het kabinet streeft er naar dat de doorsneesystematiek vanaf 2020 wordt afgebouwd. Op dat moment zal gefaseerd de overstap worden gemaakt naar een nieuwe systematiek van pensioenopbouw.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de nieuwe systematiek actuarieel correct is. Dat betekent dat de relatie tussen premie en de opbouw van pensioenaanspraken in balans is en er op voorhand geen herverdeling tussen leeftijdsgroepen plaatsvindt. Dit heeft drie voordelen:

1. Een belangrijke bron van ondoorzichtige en moeilijk uitlegbare herverdeling verdwijnt;
2. Het bevordert een soepele werking van de arbeidsmarkt;
3. Het draagt bij aan de flexibiliteit van het stelsel.

De voorlopige voorkeur van het kabinet gaat uit naar een systematiek waarbij alle werknemers binnen een pensioenregeling dezelfde premies blijven betalen, maar daarmee een pensioenaanspraak opbouwen die afneemt met de leeftijd (degressieve opbouw). Dit is een systematiek waarin jong en oud op elk moment in hun loopbaan een actuarieel correct pensioen opbouwt en gelijke kansen op de arbeidsmarkt behoudt. Het alternatief is de invoering van progressieve premies waarbij de premie toeneemt met de leeftijd, maar de jaarlijkse opbouw gelijk blijft (vlakke opbouw). Dit biedt weliswaar meer besteedbaar inkomen in de jonge jaren dan vlakke premies, maar heeft als belangrijk nadeel dat de premie afhankelijk is van het gemiddelde bestand van actieve deelnemers en dat het dus de arbeidskosten van oudere werknemers verhoogt, hetgeen leidt tot een verslechtering van de positie van ouderen op de arbeidsmarkt.

Een systeem van vlakke premies en degressieve opbouw past goed bij het beleggingsbeleid van pensioenfondsen. Het zwaartepunt van de opbouw ligt dan in de eerste helft van de loopbaan, wanneer relatief veel risico kan worden genomen waardoor meer rendement kan worden behaald. Bij vlakke opbouw ligt het accent later in de loopbaan, wanneer minder beleggingsrisico genomen kan worden omdat de pensioneringsdatum nadert. Daarnaast is bij een overgang naar een systeem van degressieve opbouw duidelijk te bepalen welke groepen mogelijk nadeel ondervinden en is een eventuele compensatie daarmee ook eenvoudiger evenwichtig vorm te geven.

De overgang naar een nieuwe systematiek is een majeure aanpassing en een complexe operatie die gepaard gaat met omvangrijke effecten op allerlei terreinen. De transitie moet daarom zorgvuldig worden uitgewerkt in overleg tussen overheid, sociale partners en pensioensector. Van belang daarbij is dat de overgang geleidelijk en transparant wordt vormgegeven. Voor het kabinet zijn de volgende uitgangspunten daarbij leidend:

- Er komt één uniforme systematiek voor een actuarieel correcte pensioenopbouw. Als verschillende systemen van pensioenopbouw naast elkaar zouden kunnen bestaan, zou dit ertoe kunnen leiden dat de fiscale ruimte voor pensioenopbouw tussen werknemers verschilt. Iemand die begint bij een fonds met een uniforme premie en degressieve opbouw en later overstapt naar een fonds met uniforme opbouw en progressieve premie, zou meer pensioen kunnen opbouwen dan iemand die de omgekeerde route bewandelt. Dit zou de arbeidsmobiliteit ernstig kunnen belemmeren.

- De lasten van de transitie moeten geleidelijk, transparant en evenwichtig worden gespreid over alle belanghebbenden, zodat wordt voorkomen dat deze lasten eenzijdig bij een kleine groep terecht komen. Door af te stappen van de doorsneesystematiek hebben verschillende generaties te veel premie betaald voor de opgebouwde pensioenaanspraak, maar kunnen zij niet meer (volledig) profiteren van de 'subsidie' die zij anders in de tweede helft van hun loopbaan hadden gekregen. Dit effect is het grootst voor werknemers die halverwege hun loopbaan zijn, en het kleinst voor mensen die net gestart zijn met werken of bijna met pensioen gaan. Het is belangrijk te voorkomen dat een systeemwijziging als de afschaffing van de doorsneesystematiek bepaalde groepen onevenredig zwaar treft, vanuit een oogpunt van redelijkheid, beperking van juridische risico's en draagvlak. Daarom moeten de effecten voor verschillende leeftijdscohorten goed in kaart worden gebracht, zodat een evenwichtige compensatieregeling kan worden ingericht. Ook mag afschaffing van de doorsneesystematiek niet ten koste gaan van de overheidsfinanciën en geen onaanvaardbare budgettaire risico's voor de staat met zich meebrengen.

- De overgang naar een actuarieel correcte systematiek mag niet stuiten op juridische belemmeringen in termen van leeftijdsdiscriminatie of eigendomsrechten en mag ook de huidige verplichtstelling niet in gevaar brengen. Daarbij worden uitdrukkelijk ook de internationale en Europeesrechtelijke dimensies betrokken.

- Afschaffing van de doorsneesystematiek zal leiden tot een nieuw fiscaal kader. Dat nieuwe fiscale kader moet generiek toepasbaar en handhaafbaar zijn voor de Belastingdienst. Zowel gedurende de transitie als in de eindsituatie moet het fiscale kader voldoende ruimte bieden voor een adequate pensioenopbouw.

Bij de overgang naar een actuarieel correcte systematiek voor pensioenopbouw is er zowel voor de overheid als de sociale partners een belangrijke rol. Het kabinet is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders en voor de keuzes voor een alternatief systeem van pensioenopbouw. Hierin is een uniforme keuze geboden, om te voorkomen dat werknemers fiscaal voor- of nadeel ervaren door de overstap van de ene naar de andere pensioenregeling. Werkgevers, werknemers en pensioensector kunnen dan in overleg met het kabinet een evenwichtige transitie vormgeven.

3. Naar een transparanter en eenvoudiger pensioen

Risicodeling is een wezenskenmerk van pensioenen. Het kabinet ondersteunt de ontwikkeling van een nieuwe pensioenovereenkomst gebaseerd op de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen waarbij risicodeling mogelijk blijft. Daarbij stelt het kabinet als voorwaarden dat risicodeling voldoende meerwaarde oplevert in termen van het pensioenresultaat, transparant en evenwichtig wordt vormgegeven, uitlegbaar is en fiscaal goed te begrenzen is. Nadere uitwerking van een nieuwe pensioenovereenkomst moet duidelijk maken hoe groot de meerwaarde van deze risicodeling is, hoe deze risicodeling kan worden vormgegeven en in hoeverre er wordt ingeboet op eenvoud, heldere eigendomsrechten en flexibiliteit. Daarbij zal tevens worden gekeken naar risicodeling met toekomstige deelnemers vanwege de bestuurlijke risico's en discontinuïteitrisico's die hieraan verbonden zijn.

Risicodeling binnen pensioenregelingen behoort tot de sterke kanten van het Nederlandse pensioenstelsel en het kabinet vindt het belangrijk dat die behouden blijft. Naast schaalvoordelen kunnen binnen collectieve pensioencontracten bepaalde risico's worden gedeeld en gezamenlijk worden opgevangen. Hierdoor is het pensioenresultaat beter dan binnen individuele pensioencontracten.

Tegelijkertijd is het voor een herstel van het vertrouwen in het pensioenstelsel van groot belang dat risicodeling binnen pensioencontracten transparant en evenwichtig wordt vormgegeven. In een nieuwe pensioenovereenkomst moet voor deelnemers inzichtelijk zijn welke risico's zij lopen. Over de verdeling van risico's moeten vooraf heldere afspraken worden gemaakt. Dit vergroot het inzicht van de deelnemers en daarmee ook de legitimiteit van de aanvullende pensioenregelingen. Ook moet bijvoorbeeld maatwerk mogelijk zijn in het beleggingsbeleid, zodat op het niveau van de individuele deelnemer onderscheid gemaakt kan worden tussen een risicomijdend beleggingsdeel dat gericht is op zekerheid en een risicovoller deel.

De pensioenvormen die in Nederland het meest voorkomen hebben beide belangrijke nadelen, zoals hiervoor beschreven in paragraaf IV. In de pensioensector groeit de vraag naar een pensioenovereenkomst, waarin de sterke aspecten van de bestaande premie- en uitkeringsovereenkomst worden gecombineerd: een synthese. Zo'n transparante contractvorm zou gebaseerd

moeten zijn op de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen, maar moet ook risicodeling mogelijk maken.

Het kabinet wil de uitwerking van een transparante pensioenovereenkomst gebaseerd op persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling ondersteunen (voor afwegingen bij risicodeling zie <u>bijlage 1</u>). Ook de SER denkt in deze richting. Daarbij moet wel worden voorkomen dat belangrijke sterke punten van bestaande pensioenregelingen verloren gaan. In <u>bijlage 3</u> wordt nader ingegaan op de randvoorwaarden voor de uitwerking van een nieuwe pensioenovereenkomst. Wanneer zou blijken dat het gewenste resultaat niet kan worden gerealiseerd, dan is de doorontwikkeling van de bestaande pensioenovereenkomsten een terugvaloptie.

4. Meer ruimte voor maatwerk en keuzemogelijkheden

Het kabinet is voorstander van een combinatie van meer maatwerk en keuzemogelijkheden, zodat pensioenregelingen beter aansluiten op de kenmerken en voorkeuren van deelnemers. Het kabinet gaat verkennen welke mogelijkheden er zijn bij een vorm van persoonlijke pensioenopbouw voor maatwerk op het gebied van beleggingsbeleid, de hoogte van de inleg en de vorm van de uitkering. Ook verkent het kabinet de ruimte voor het bieden van keuzemogelijkheden op deze terreinen. Zodoende kan ook een betere koppeling worden gemaakt met wonen en zorg.

De manier waarop mensen werken en leven wordt steeds diverser. Mensen verschillen in carrièrepatronen, beschikbaar vermogen en de mogelijkheden om langer door te werken. Er is daardoor een toenemende vraag naar pensioen dat beter aansluit bij de persoonlijke situatie. Door keuzemogelijkheden kunnen mensen hun pensioen in beginsel beter afstemmen op hun persoonlijke voorkeuren, waardoor een adequate pensioenopbouw mogelijk wordt. Zo wordt de keuzevrijheid ten aanzien van bijvoorbeeld de ingangsdatum van het pensioen in het algemeen als positief beoordeeld.

Tegelijkertijd is er bij het kabinet het besef dat aan meer keuzemogelijkheden ook een andere kant zit. Meer keuzemogelijkheden op andere dimensies, bijvoorbeeld wel of niet deelname aan een regeling, kan vanwege financiële ongeletterdheid of uitstelgedrag ook welvaartsverlies opleveren. Meer keuzemogelijkheden kunnen ook gepaard gaan met hogere uitvoeringskosten en kunnen bijvoorbeeld het delen van risico's in de weg staan.

Het kabinet is daarom van oordeel dat bij keuzevrijheid goed onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende dimensies van pensioenen en de mogelijkheden om met keuzearchitectuur (bijvoorbeeld met goede standaardopties) de keuzes te sturen. Het kabinet wil hierbij gebruik maken van de ervaringen van andere landen waar al meer mogelijkheden tot keuzevrijheid zijn. Zo kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de mogelijkheden voor automatische pensioenopbouw als standaardoptie met een uitstapmogelijkheid (voor bijvoorbeeld zelfstandigen) of naar mogelijkheden om de pensioeninleg en de pensioenuitkering af te stemmen op persoonlijke behoeften, zoals de aanschaf of de aflossing van een eigen woning of voor zorggerelateerde behoeften. Daarmee kan tevens het risico dat er te veel pensioen wordt opgebouwd verminderd worden. Een punt van aandacht is tevens de mogelijkheid voor werknemers en werkgevers om in gezamenlijkheid een uitvoerder te kunnen bepalen.

Het kabinet realiseert zich dat niet iedereen keuzes wil of kan maken ten aanzien van zijn pensioen. Het kabinet wil voorkomen dat mensen verkeerde keuzes maken, omdat zij hier onvoldoende toe in staat zijn of hier onvoldoende bij worden geholpen. Effectieve ondersteuning voor mensen bij het maken van keuzes is daarom onmisbaar. De overheid en de sociale partners kunnen de keuzes van mensen beïnvloeden door de juiste instrumenten in te zetten. Door het ontwerpen van een architectuur die inspeelt op menselijk gedrag kan een meer consistent en duurzaam pensioenstelsel worden ingericht.

Het kabinet wil ook verkennen of meer maatwerk ertoe kan bijdragen dat pensioenregelingen beter aansluiten op de persoonlijke situatie van mensen. Maatwerk kan binnen een collectiviteit worden vormgegeven. Bij maatwerk stemt de pensioenuitvoerder elementen van het aanvullende pensioen af op de veronderstelde behoeften en kenmerken van groepen deelnemers en pensioengerechtigden op basis van karakteristieken die zijn af te leiden uit de pensioenadministratie. Meer maatwerk door de pensioenuitvoerder kan leiden tot betere pensioenresultaten, bijvoorbeeld door de hoogte van de inleg of de vorm van de uitkering beter af te stemmen op de kenmerken van de deelnemer. Tegelijkertijd kan meer maatwerk gepaard gaan met hogere uitvoeringskosten. Een stelsel met persoonlijk pensioenvermogen biedt in beginsel meer mogelijkheden voor het leveren van maatwerk op gebied van uitkerings- en risicoprofiel van deelnemers.

VII. Het vervolg

Het kabinet gaat de komende periode aan de slag met de verdere uitwerking van de hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel, zoals die in de vorige paragraaf uiteen zijn gezet. Zoals ik al aangaf in de inleiding zal dit een bijzonder complex en veelomvattend traject worden, dat een aantal jaren in beslag zal nemen. Het kabinet wil vaart maken, maar tegelijkertijd staat zorgvuldigheid voorop. Om de koerswijziging in te zetten zal het kabinet het voortouw nemen. Het kabinet kan erop toezien dat de transitie voor alle mensen evenwichtig wordt vormgegeven, gegeven de heterogeniteit van de pensioensector.

In het najaar zal ik namens het kabinet een werkprogramma aan uw Kamer sturen, waarin ik uiteen zet welke stappen het kabinet de aankomende tijd gaat nemen. In het werkprogramma zal ik in elk geval:

1. aangeven op welke thema's nader onderzoek nodig is, mede bezien in relatie tot relevante onderzoeken en verkenningen die de komende maanden verwacht worden van onder meer het CPB, de SER en Netspar;
2. de vervolgroute beschrijven naar vernieuwing van ons pensioenstelsel. Hierbij wordt in elk geval ingegaan op het streven van het kabinet om vanaf 2020 de doorsneesystematiek gefaseerd af te schaffen en de overstap te maken naar een actuarieel correcte methodiek van pensioenopbouw. In 2020 zal ook de ontwikkeling van een nieuw soort pensioenregeling inclusief de mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk tot resultaat hebben moeten leiden. Dit geeft ons de komende jaren de tijd voor zorgvuldige uitwerking, voorbereiding en overleg.

Het werkprogramma vormt de basis voor de nadere uitwerking van de in deze bief aangegeven hoofdlijnen. Daarbij zal ook het advies van de SER worden betrokken, alsmede het voorstel van de jongerenpartijen, zoals verzocht in de

motie Van Weyenberg[7]. De nadere uitwerking is nodig ten behoeve van een analyse door het CPB.

Aan de hand van het werkprogramma zal het kabinet het overleg starten met belanghebbenden zoals pensioenfondsen, verzekeraars, sociale partners, de toezichthouders en andere maatschappelijke organisaties. Ook ga ik graag met uw Kamer in debat over het in deze brief geschetste kader voor een toekomstbestendig pensioenstelsel.

Een laatste, belangrijk onderdeel van de nadere uitwerking is de aansluiting op lopende wetgeving en lopend onderzoek. Wetgevingstrajecten met betrekking tot het Algemeen Pensioenfonds[8], de optimalisering van de huidige beschikbare premieregeling, de herziening van waardeoverdracht en het onderzoek naar de vormgeving van de (grote) verplichtstelling[9] sluiten goed aan bij de hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel, en zullen voortvarend worden voortgezet.

VIII. Tot slot

Door de jaren heen hebben we in Nederland het stelsel steeds aangepast aan de veranderende omstandigheden. Ik heb er alle vertrouwen in dat dit ook nu weer in gezamenlijkheid zal lukken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma

[7] Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 165.
[8] Kamerstukken II 2014/15, 34 117.
[9] Dit onderzoek is aangekondigd in het kader van het wetsvoorstel tot introductie van het Algemeen pensioenfonds (Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13).

Bijlage 1: afwegingen bij risicodeling

Het kabinet vindt dat risicodeling mogelijk moet zijn als het meerwaarde heeft in termen van het pensioenresultaat, transparant en evenwichtig wordt vormgegeven, uitlegbaar is en fiscaal goed te begrenzen is. Hier moet dus een afweging worden gemaakt: voors en tegens moeten tegen elkaar worden afgewogen. Risicodeling moet een bewuste keuze zijn. De keuze over de reikwijdte van de risicodeling moet - binnen de wettelijke kaders - op decentraal niveau worden gemaakt en toegesneden worden op de wensen en karakteristieken van het deelnemerscollectief.

Micro langlevenrisico
Verreweg de belangrijkste vorm van risicodeling in pensioenen is het delen van het zogenoemde *micro* langlevenrisico tussen huidige deelnemers. Deze vorm van risicodeling heeft grote meerwaarde en staat niet ter discussie. Een individu weet niet hoe oud hij of zij zal worden. Door dit risico te delen tussen de (huidige) deelnemers kan het risico op langleven worden weggestreept tegen het risico op kortleven. Op deze wijze zijn pensioencontracten in staat om adequate levenslange pensioenuitkeringen te bieden, óók voor deelnemers die veel langer leven dan gemiddeld.

Daarnaast zijn er vormen van risicodeling waarover wél discussie is, omdat die zowel voor- als nadelen hebben. Het gaat om:

- risicodeling met toekomstige deelnemers;
- deling van niet-verhandelbare risico's.

Risicodeling met toekomstige deelnemers
Pensioencontracten kunnen, via het werken met anonieme overschotten en tekorten, de huidige mee- en tegenvallers doorschuiven naar toekomstige deelnemers. Het kan daarbij gaan om zowel financiële risico's als langlevenrisico's. Bij uitkeringsovereenkomsten mag gebruik worden gemaakt van een spreidingsperiode van maximaal 10 jaar. Risico's worden dus gedeeld met de leeftijdscohorten die in de komende 10 jaar zullen toetreden tot pensioenregelingen (zeg de cohorten met leeftijden 15 t/m 24).

Het delen van risico's met toekomstige deelnemers heeft voor- en nadelen.

Het voordeel van risicodeling met toekomstige deelnemers is dat dit economische meerwaarde heeft, doordat risico's over een groter aantal leeftijdscohorten kan worden gespreid, waardoor ieder leeftijdscohort een kleiner deel van het risico draagt. De meerwaarde van het delen van risico's met toekomstige deelnemers is afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de bevolking. De afgelopen jaren is de meerwaarde afgenomen door de vergrijzing. Binnen een aantal sectoren zal de mogelijkheid om risico's te delen met toekomstige generaties bovendien kleiner worden, doordat voldoende toekomstige instroom van nieuwe deelnemers onzeker is[10]. De meerwaarde van risicodeling met toekomstige deelnemers kan worden uitgedrukt in een zogenaamde 'welvaartswinst' (over het gehele leven en over gehele consumptie inclusief AOW) en wordt voor wat betreft beleggingsrisico's door het CPB geschat op minder dan 1%[11]. Als de welvaartswinst van risicodeling wordt uitgedrukt in termen van de verwachte verhoging van het aanvullende

[10] SER-rapport "Toekomst pensioenstelsel", februari 2015. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 32 043, 254.
[11] Zie CPB Policy Brief en Netspar Brief "Pensioen in discussie", 10 oktober 2014.

pensioen (dus zonder AOW en alleen de pensioenperiode van het leven) dan is er een verhoging van het aanvullend pensioen oplopend tot maximaal zo'n 2 ½%.

Het nadeel van risicodeling tussen huidige en toekomstige deelnemers is dat dit gepaard gaat met bestuurlijke risico's en discontinuïteitrisico's. Bij tegenvallers ontstaat het bestuurlijke risico dat verliezen doorgeschoven worden naar toekomstige deelnemers die nu nog niet deelnemen in het fonds en dus nog niet vertegenwoordigd zijn bij de besluitvorming. Dat leidt tevens tot het discontinuïteitrisico dat nieuwe deelnemers in de toekomst niet bereid zijn om te participeren in risicodeling als er sprake is van tekorten als gevolg van tegenvallers. Zou dit risico zich voordoen dan is er geen sprake meer van welvaartswinst. Een ander bestuurlijk risico is dat huidige deelnemers in het geval van meevallers niet de discipline hebben om overschotten te bewaren voor de toekomst. Daarnaast vereist het delen van risico's met toekomstige deelnemers dat er wordt gewerkt met anonieme overschotten en tekorten die van 'niemand' zijn. Daardoor wordt er ingeboet op aspecten als eenvoud, flexibiliteit, heldere eigendomsrechten en overdraagbaarheid.

Deling van niet-verhandelde risico's
Pensioencontracten kunnen niet-verhandelde risico's delen onder huidige[12] deelnemers. Het gaat daarbij om het macro langlevenrisico (het risico dat leeftijdscohorten ouder of minder oud worden dan eerder was voorzien) en niet-verhandelde financiële risico's (inflatierisico). Deze risicodeling heeft voor- en nadelen. Het voordeel van het delen van niet-verhandelde risico's is dat dit meerwaarde kan hebben, omdat dit risico niet kan worden gedeeld of verzekerd via financiële markten. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe groot de meerwaarde van deze risicodeling precies is. Het nadeel is dat deze vorm van risicodeling subjectieve waardering vereist ten aanzien van risico's (bijvoorbeeld de verwachte inflatie). Er bestaat immers geen objectieve, marktconforme prijs van deze risico's, omdat ze niet of nauwelijks worden verhandeld. Daardoor wordt ingeboet op eenvoud en transparantie. Nadere uitwerking moet duidelijk maken hoe groot de meerwaarde van deze risicodeling is, hoe deze risicodeling kan worden vormgegeven en in hoeverre er wordt ingeboet op eenvoud en heldere eigendomsrechten.

Deling van verhandelde risico's (aandelenrisico, renterisico)
Aandelen- en renterisico hebben betrekking op de kans op mee- of tegenvallende rendementen op financiële markten. Deze risico's worden al verhandeld en gedeeld in financiële markten. Wanneer er tegenvallende rendementen zijn op de financiële markten, hebben alle leeftijdscohorten hier tegelijk hetzelfde nadeel van. Wel kunnen oudere leeftijdscohorten een lagere blootstelling aan deze risico's krijgen dan jongere cohorten, maar dit kan ook worden vormgegeven op basis van een lifecycle beleggingsbeleid. Tot slot kunnen de financiële mee- en tegenvallers gespreid in de tijd worden verwerkt in de premie- en uitkeringshoogte. Het collectief delen van deze risico's staat los van de voordelen van het collectief beleggen. Collectief beleggen geeft namelijk toegang tot (internationale) gespecialiseerde beleggingsmogelijkheden.

[12] En eventueel ook met toekomstige deelnemers, zie de analyse bij het kopje "Risicodeling met toekomstige deelnemers".

Bijlage 2: varianten Nationale Pensioendialoog

Om inzicht te krijgen in mogelijke ontwikkelingsrichtingen van het pensioenstelsel en de gedachtevorming van het kabinet te ondersteunen, is aan de hand van de opbrengst van de Nationale Pensioendialoog een vijftal samenhangende varianten opgesteld. Deze varianten zijn niet uitputtend en ook niet bedoeld om één op één uit te voeren, maar brengen wel het brede spectrum van denkbare toekomstige pensioenstelsels in kaart. Sommige varianten lijken sterk op de varianten die de SER in beeld heeft gebracht, maar er zijn ook andere mogelijkheden in ogenschouw genomen.

Het kabinet heeft gekeken naar de volgende varianten:

I. Optimalisering bestaande uitkeringsovereenkomst
II. Persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling
III. Keuzes binnen algemeen verplichte pensioenopbouw
IV. Vrijwillig individueel pensioen
V. Nationaal pensioen

Variant I : Optimalisering bestaande uitkeringsovereenkomst

Pensioen blijft een arbeidsvoorwaarde, met een sterke verantwoordelijkheid voor sociale partners en breed gedeelde solidariteit. Werknemers blijven verplicht pensioen opbouwen. Belangrijkste wijziging in deze variant is het afschaffen van de doorsneesystematiek. Verder wordt het stelsel binnen de bestaande kaders zoveel mogelijk geoptimaliseerd door vooraf heldere afspraken te maken over de toedeling van risico's, door betere communicatie over bestaande keuzemogelijkheden en door stimulering van vrijwillige pensioenopbouw voor werkenden die niet onder de huidige verplichtstelling vallen. Uitgangspunt blijft de meest gangbare pensioenregeling van dit moment: de uitkeringsovereenkomst.

Collectief
De organisatie van pensioencollectieven verandert niet. Sociale partners blijven pensioenregelingen vaststellen op ondernemings- of bedrijfstakniveau. De verplichtstelling blijft gehandhaafd. Zelfstandigen en werknemers die niet onder een pensioenregeling vallen (de 'witte vlek') moeten zelf zorgen voor de opbouw van voldoende pensioen. Dit kan gestimuleerd worden door een betere voorlichting of door de introductie van een standaardproduct.

Solidariteit
De doorsneesystematiek wordt afgeschaft en vervangen door een actuarieel correcte systematiek van pensioenopbouw. De verstorende effecten op de arbeidsmarkt en de gevaren die de subsidiëring van jong naar oud meebrengen voor het draagvlak voor het pensioenstelsel zijn daarvoor de belangrijkste redenen. Alle soorten van risicodeling blijven mogelijk binnen de pensioenregelingen, net als nu, en worden door sociale partners bepaald. Er kunnen ook risico's worden gedeeld met toekomstige generaties, hetgeen bestuurlijke en continuïteitsrisico's met zich meebrengt. Wel beschrijven sociale partners vooraf helder hoe wordt omgegaan met toekomstige mee- en tegenvallers en bij wie de effecten daarvan neerslaan. Dit verbetert de transparantie voor de deelnemer.

Maatwerk of keuzevrijheid
De mogelijkheden voor individuele keuzevrijheid zijn in deze variant beperkt. Dit heeft ermee te maken dat alle soorten van risicodeling mogelijk blijven, ook

risicodeling met toekomstige generaties. Zou je deelnemers de keus bieden om bijvoorbeeld minder premie in te leggen, zelf een uitvoerder te kiezen of een deel van het pensioen ineens op te nemen, dan kunnen zij zich daarmee gedeeltelijk onttrekken aan collectief gedeelde risico's. Het is te verwachten dat vooral de mensen die daarvan voordeel zullen hebben dat zullen doen, waardoor 'slechte risico's' achterblijven in het collectief.
Wel kan over keuzemogelijkheden die nu al bestaan (bijvoorbeeld hoog/laag constructies) beter worden gecommuniceerd, zodat er vaker gebruik van wordt gemaakt. Eventueel kan wettelijk geregeld worden dat alle pensioenregelingen hun deelnemers een zekere mate van keuzevrijheid moeten bieden.
Er is sprake van een uniform beleggingsbeleid wat rekening houdt met de kenmerken van de groep (jong of oud deelnemersbestand) maar wat geen maatwerk geeft voor de individuele deelnemer.

Verantwoordelijkheid
Ook de verantwoordelijkheidsverdeling blijft zoals die was. De overheid stimuleert de pensioenopbouw via verplichtstelling en fiscale facilitering en borgt via regelgeving de opgebouwde pensioenen van werknemers. Sociale partners stellen collectief de pensioenregelingen voor werknemers vast. Daarbinnen is het wel mogelijk om deelnemers meer inspraak te geven.

Variant II: Persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling

De uitkeringsovereenkomst wordt vervangen door een pensioenregeling met collectieve elementen waarbinnen deelnemers een persoonlijk pensioenvermogen opbouwen. Sociale partners gaan over de inhoud van de regeling, maar de deelnemer krijgt daarbinnen meer ruimte voor keuzes. De overheid stelt kaders voor het delen van risico's. Bij de invulling van de regeling kan gekozen worden voor veel solidariteit en daardoor weinig keuzevrijheid, of voor het omgekeerde. Solidariteitsafspraken worden vooraf vastgelegd in een compleet contract, zodat niet alleen de vermogens maar ook de risico's transparant verdeeld zijn.

Collectief
Sociale partners blijven pensioenregelingen vaststellen op ondernemings- of bedrijfstakniveau. De verplichtstelling blijft gehandhaafd. Werkenden die niet onder de huidige verplichtstelling vallen worden niet verplicht om pensioen op te bouwen, maar ze kunnen hiertoe wel gestimuleerd worden. De mogelijkheid om zelfstandigen of werknemers in de witte vlek vrijwillig aan te laten sluiten bij bestaande collectieven is groter, naarmate er minder solidariteitselementen in de regelingen zitten.

Solidariteit
Ook in deze variant wordt de doorsneesystematiek afgeschaft en vervangen door een actuarieel correcte systematiek. Het belangrijkste risico – namelijk de kans dat je zo lang leeft dat je gespaarde pensioenkapitaal ontoereikend is - wordt in elk geval collectief gedeeld. Maar sociale partners kunnen ervoor kiezen om ook andere risico's te delen, zowel met elkaar als eventueel met toekomstige toetreders. Hierbij moet een afweging worden gemaakt: hoe groter de mate van risicodeling binnen de pensioenregeling, hoe minder transparant die wordt voor de deelnemer en hoe minder ruimte er is voor persoonlijke keuzes.

Maatwerk of keuzevrijheid
Kenmerkend voor deze variant is dat pensioenregelingen uitgaan van de opbouw van kapitaal. Dit geeft de deelnemer meer inzicht in de regeling en in zijn eigen

opgebouwde pensioenpotje. Door de opbouw van persoonlijke pensioenvermogens wordt het mogelijk om deelnemers meer keuzemogelijkheden te bieden. Mensen zouden bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een lagere inleg, zodat ze kunnen aflossen op hun eigen woning. Hoeveel keuzemogelijkheden daadwerkelijk geboden kunnen worden, hangt af van de keuze die sociale partners maken ten aanzien van de risicodeling. Wil men allerlei risico's delen, ook met toekomstige generaties, dan is er niet veel ruimte voor individuele, op de persoonlijke omstandigheden toegesneden keuzes. Immers, door hun de keus te bieden zouden vooral de mensen die daar baat bij hebben zich kunnen onttrekken aan de collectieve solidariteit. In alle gevallen zullen keuzemogelijkheden worden begrensd, om te voorkomen dat mensen vanuit kortzichtigheid of beperkte financiële geletterdheid ongelukkige keuzes maken. Op het gebied van maatwerk is het mogelijk het beleggingsprofiel af te stemmen op de individuele kenmerken van de deelnemer. Ook kan maatwerk door pensioenfondsen worden geboden op de hoogte van de inleg en de vorm van de uitkering.

Verantwoordelijkheid
De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en individu verandert niet. De overheid stimuleert de pensioenopbouw via verplichtstelling en fiscale facilitering en borgt via regelgeving de opgebouwde pensioenen van werknemers. Ook kan de overheid kaders stellen aan de mate van risicodeling binnen de pensioenregelingen. Sociale partners stellen collectief de pensioenregelingen voor werknemers vast. De overstap van pensioenaanspraken naar een opgebouwd pensioenvermogen geeft de individuele deelnemer wel meer inzicht.

Variant III: Keuzes binnen algemeen verplichte pensioenopbouw

Er komt een pensioenplicht voor alle werkenden. De overheid stelt de kaders vast waarbinnen pensioen wordt opgebouwd: bijvoorbeeld in de vorm van een minimale inleg, een levenslange uitkering en standaardopties voor beleggingsprofielen. Binnen deze kaders krijgt de deelnemer veel mogelijkheden voor eigen keuzes. Risicodeling blijft beperkt tot het individuele langlevenrisico.

Collectief
Al is er in deze variant veel ruimte voor individuele keuzes, het blijft toch voordelig om collectief pensioen op te bouwen. Zo kan niet alleen het langlevenrisico worden gedeeld, maar blijven ook de uitvoeringskosten laag en is er toegang tot een professioneel beleggingsbeleid. De collectieven kunnen op verschillende manieren tot stand komen. Sociale partners kunnen collectieven opzetten, maar ook andere organisatievormen zijn mogelijk. Uiteindelijk kiest iedere werkende zijn eigen pensioenuitvoerder en daarmee zijn eigen collectief.

Solidariteit
De doorsneesystematiek wordt afgeschaft en vervangen door een actuarieel correcte systematiek. De grote mate van keuzevrijheid betekent dat er maar weinig risico's met elkaar kunnen worden gedeeld; eenieder die daar belang bij heeft kan zich eenvoudig onttrekken aan de solidariteit door over te stappen naar een andere regeling of een andere pensioenuitvoerder. Alleen het individueel langlevenrisico wordt gedeeld.

Maatwerk of keuzevrijheid
Binnen deze variant hebben zelfstandigen niet langer de keuze, maar worden zij verplicht om te sparen voor hun pensioen. Hetzelfde geldt voor werknemers in de

witte vlek. Voor werknemers nemen de keuzemogelijkheden sterk toe; zij mogen zelf keuzes maken ten aanzien van de hoogte van de inleg, de regeling, de pensioenuitvoerder en het beleggingsprofiel. Door de formulering van kaders, bandbreedtes, standaardproducten en een goede keuzearchitectuur worden mensen behoed voor onverstandige of kortzichtige keuzes. Dit is in hun eigen belang, maar voorkomt ook dat zij na pensionering een groot beroep op collectieve middelen moeten doen. Mensen die niet zelf willen kiezen komen terecht bij een verstandige standaardregeling en -uitvoerder (default). Op het gebied van maatwerk is het mogelijk het beleggingsprofiel af te stemmen op de individuele kenmerken van de deelnemer.

Verantwoordelijkheid
Kenmerkend voor deze variant is een veranderde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en individu. De verplichtstelling zoals wij die nu kennen vervalt. In plaats daarvan legt de overheid iedere werkende, onafhankelijk van de arbeidsrelatie, een pensioenplicht op. Dit is enigszins vergelijkbaar met de zorgverzekeringsplicht. Ook stelt de overheid kaders ten aanzien van bijvoorbeeld de minimale inleg. De fiscale facilitering en de waarborgfunctie van de overheid blijven bestaan. Binnen de door de overheid gestelde kaders zijn er veel keuzemogelijkheden voor het individu. De rol van sociale partners verandert en wordt minder vanzelfsprekend. Zij kunnen optreden als belangenbehartiger voor werkenden door bijvoorbeeld zo gunstig mogelijke voorwaarden uit te onderhandelen met pensioenuitvoerders. Maar ook andere collectieven zouden een dergelijke rol kunnen vervullen.

Variant IV: Vrijwillig individueel pensioen

Deze variant kenmerkt zich door maximale keuzevrijheid voor het individu. De deelnemer kan niet alleen de uitvoerder kiezen, maar ook de hoogte van zijn inleg of de mate van risicodeling. Hij is niet verplicht pensioen op te bouwen.

Collectief
Alle werkenden, werknemers en zelfstandigen, kiezen zelf een pensioenuitvoerder en daarmee hun eigen collectief. Het blijft voordelig om collectief pensioen op te bouwen. Zo blijven de uitvoeringskosten laag en is er toegang tot een professioneel beleggingsbeleid. De collectieven kunnen op verschillende manieren tot stand komen. Er is geen pensioenplicht en het pensioen is niet langer een arbeidsvoorwaarde. Daarmee wordt het minder logisch dat sociale partners collectieven opzetten. Verzekeraars en pensioenfondsen zullen concurreren om de gunst van de pensioenconsument.

Solidariteit
De doorsneesystematiek wordt afgeschaft en vervangen door een actuarieel correcte systematiek. De grote mate van keuzevrijheid betekent dat er maar weinig risico's met elkaar kunnen worden gedeeld; eenieder die daar belang bij heeft kan zich eenvoudig onttrekken aan de solidariteit door over te stappen naar een andere regeling of een andere pensioenuitvoerder. Alleen het individueel langlevenrisico wordt gedeeld, op vrijwillige basis.

Maatwerk of keuzevrijheid
Van alle varianten kent deze variant de meeste keuzevrijheid. Zelfs de vraag óf men wil sparen voor het pensioen is een individuele keuze. De verplichtstelling komt dus te vervallen en werknemers komen in eenzelfde situatie als de zelfstandigen en de werknemers zonder pensioenregeling. Mensen hebben

keuzevrijheid ten aanzien van deelname, inleg, afkoop en uitvoerder. De overheid kan het pensioensparen wel fiscaal blijven faciliteren en stimuleren door bijvoorbeeld de introductie van standaardproducten.

Verantwoordelijkheid
In deze variant verandert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en individu. De verplichtstelling vervalt. De opbouw van een pensioen wordt een individuele verantwoordelijkheid. De fiscale facilitering en de waarborgfunctie van de overheid blijven onveranderd.

Variant V: Nationaal pensioen

Er komt één collectief voor alle werkenden, door de overheid vormgegeven. Pensioenopbouw vindt plaats bij een nationaal pensioenfonds met één pensioenregeling op basis van individuele beschikbare premie. Het nationaal pensioenfonds is een onafhankelijk orgaan op afstand van de overheid dat verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Er is weinig individuele keuzevrijheid, de overheid richt het stelsel in. Er is veel solidariteit.

Collectief
Er komt één nationaal collectief pensioenfonds. De deelname aan het nationale pensioenfonds wordt verplicht voor alle werkenden. Dus ook voor werkenden die nu in het geheel geen pensioen opbouwen. Tevens geldt de verplichtstelling voor zelfstandigen zonder personeel. Dit fonds blijft gescheiden van de overheidsfinanciën. Het nationaal pensioenfonds is een onafhankelijk orgaan dat verantwoording aflegt aan stakeholders over het gevoerde beleid (overheid, burgers, gepensioneerden). De komst van één nationaal collectief pensioenfonds betekent dat de huidige pensioenregelingen, die van elkaar verschillen, daarin ondergebracht zullen worden. De onderlinge verschillen zullen bij consolidatie leiden tot verschillen in grootte van pensioenrechten per deelnemer.

Solidariteit
Afschaffing van de doorsneesystematiek is in deze variant optioneel. Doordat iedereen zijn leven lang verplicht in hetzelfde collectief deelneemt, is verstoring van de arbeidsmarkt als gevolg van de doorsneesystematiek niet langer een probleem. Alle vormen van risicodeling blijven mogelijk, ook met toekomstige generaties.

Maatwerk of keuzevrijheid
Deze variant kenmerkt zich door een grote mate van uniformiteit. Alle werkenden delen verplicht dezelfde pensioenregeling en dezelfde pensioenuitvoerder. Er zijn weinig keuzemogelijkheden. Op onderdelen kan de overheid maatwerk bieden, bijvoorbeeld op de hoogte van de inleg of de vorm van de uitkering.

Verantwoordelijkheid
In deze variant wordt de overheid verantwoordelijk voor een nationale pensioenregeling voor alle werkenden. Sociale partners hebben daarin niet langer een rol. De uitvoering kan op afstand van de overheid worden gezet.

Bijlage 3: randvoorwaarden voor uitwerking nieuwe pensioenovereenkomst

Het kabinet vindt het belangrijk dat de pensioenregeling die werkgevers en werknemers met elkaar afspreken transparant en houdbaar is. Daarom ziet het kabinet de noodzaak van de ontwikkeling van nieuwe pensioenovereenkomsten, en wil het kabinet de uitwerking daarvan graag ondersteunen. Daarbij moet wel worden voorkomen dat belangrijke sterke punten van bestaande pensioen-regelingen verloren gaan. Het kabinet formuleert daarom een aantal hoofdlijnen bij de nadere uitwerking van de beoogde contractvorm:

- risicodeling (wederkerige solidariteit, die op voorhand evenwichtig is) binnen het deelnemersbestand blijft behouden voor zover dit wenselijk is; Risicodeling is wenselijk als het voldoende meerwaarde oplevert in termen van het pensioenresultaat en er niet ontoelaatbaar wordt ingeboet op eenvoud, flexibiliteit, maatwerk, overdraagbaarheid en heldere eigendomsrechten;
- overdrachtssolidariteit (eenzijdige solidariteit) binnen het deelnemersbestand (de doorsneesystematiek) heeft geen plaats meer in de beoogde contractvorm;
- bij beslissingen ten aanzien van premie en beleggingen wordt de kostprijs van pensioen niet uit het oog verloren;
- heldere eigendomsrechten: de waardeverdeling verandert niet bij discretionaire beslissingen van een fondsbestuur;
- meer maatwerk door aan te sluiten bij de risicodraagkracht en andere kenmerken van groepen deelnemers;
- de mogelijkheid om een goed toezichtkader in te richten dat aansluit bij de beoogde contractvorm, mede met het oog op macro-economische stabiliteit;
- een oplossing voor het onderbrengen van opgebouwde pensioenaanspraken uit een bestaande uitkeringsovereenkomst en een realistische transitie;
- het nieuwe pensioencontract is goed fiscaal te begrenzen (hetzij op de premie, hetzij op de hoogte van pensioenuitkering).

Binnen deze randvoorwaarden kan de denkrichting van de beoogde contractvorm verder worden uitgewerkt, maar het is niet op voorhand duidelijk of dit ook daadwerkelijk tot het gewenste resultaat leidt. Wanneer zou blijken dat het gewenste resultaat niet kan worden gerealiseerd, dan is de doorontwikkeling van de bestaande pensioenovereenkomsten een terugvaloptie.